

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

« Il n'y a de revirement que s'il y a précédent à modifier ; et il n'y a de précédent que si le jugement n'est pas seulement l'art de trouver, par prudence, la plus juste solution contingente mais s'il véhicule aussi une règle à vocation générale »¹. Le départage ainsi évoqué par Christian Mouly entre la masse des solutions casuistiques et la jurisprudence à proprement parler s'incarne, s'agissant de vos décisions, dans la sélection des arrêts destinés à figurer au recueil Lebon². Cette sélection s'accompagne de ce que votre jargon appelle le fichage, c'est-à-dire d'une analyse destinée à « **figer la portée jurisprudentielle de la décision à laquelle [elle] se rapporte** »³. Les points de droit mis en avant à cette occasion se retrouvent ainsi revêtus d'une autorité particulière, qui vous conduit à ne pas vous en éloigner sauf à assumer un revirement d'autant moins probable que la décision est récente. En revanche, le reste de la décision – regardé en quelque sorte comme un écrin – ne jouit pas de cette même autorité, de sorte que vous pouvez vous en distancier plus aisément. Ce faisant, vous ne procédez alors pas tant à un revirement qu'à un réexamen plus approfondi, à la faveur d'une affaire qui centre le débat sur une question restée jusque-là plus périphérique. Cette brève remise en perspective est destinée à vous faire relativiser l'ampleur de l'obstacle né d'une décision rendue en 2017 par vos chambres réunies, dont la mention aux Tables ne porte aucunement sur le seul point en cause dans l'affaire appelée – à savoir **la détermination du champ d'application de la procédure de sursis à statuer prévu par le droit d'urbanisme**.

Il est à peine besoin de vous rappeler que le droit de l'urbanisme reconnaît à l'autorité compétente la possibilité de surseoir à statuer⁴ sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations **qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan local d'urbanisme (PLU) en cours d'élaboration**. Comme le relevait Marie Sirinelli dans de récentes conclusions⁵, ce mécanisme de sursis est « *doublement dérogatoire*⁶ [dans la mesure où,] *pour préserver les documents d'urbanisme en cours d'élaboration, il limite (...) le droit de construire, tout en*

¹ C. Mouly, in *L'image doctrinale de la Cour de cassation*, Actes du colloque des 10 et 11 décembre 1993, La documentation française, 1994, p. 123

² *Sur la sélection des arrêts du Recueil Lebon*, C. Maugué et JH Stahl, RFDA 1998.768 ;

³ *Que fait le centre ?*, X. Domino, A. Bretonneau, E. Bokdam-Tognetti et J. Lessi, AJDA 2014.81

⁴ Depuis 1935

⁵ Conclusions sur CE, 22-07-2020, *Commune de La Queue-Les-Yvelines*, n° 427163, A

⁶ V. aussi en ce sens Fascicule 450-23 : permis de construire – sursis à statuer

faisant exception au principe selon lequel les règlements ne sont opposables aux administrés que lorsqu'ils ont été publiés ». Cette singularité du sursis explique que votre jurisprudence se montre vigilante sur les conditions de fond justifiant qu'une collectivité y ait recours : vous vérifiez ainsi que le processus d'élaboration du plan est suffisamment avancé, et vous exigez que le projet en cause, au-delà d'une simple contrariété⁷, hypothèque ou renchérisse véritablement l'exécution de ce futur plan. La question qui vous est posée aujourd'hui se situe plus en amont, **et tient au point de savoir si ce sursis trouve à s'appliquer dans le cas d'une simple modification du PLU.**

Vous savez en effet que le législateur, **pour préserver l'adaptabilité des documents d'urbanisme locaux tout en évitant une remise à plat trop fréquente de leurs caractéristiques structurantes**, a mis en place, dès la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, deux procédures pour faire évoluer les POS, devenus PLU. La première, la révision, concerne les évolutions substantielles du plan et s'accompagne d'une procédure lourde. La seconde, la modification, se rapporte à des changements moins significatifs et s'inscrit dans un cadre procédural épuré. Or, si la loi prévoit expressément que le sursis peut être mobilisé par l'autorité administrative en cas de révision, elle est en revanche silencieuse s'agissant des modifications.

A dire vrai, même si, comme souvent en urbanisme, les dispositions en cause ont perdu de leur netteté au fil du temps⁸, ce silence dépourvu de réelles ambiguïtés nous aurait suffi à consacrer tel quel ce double standard entre modification et révision, étant rappelé que vous devez vous contenter **d'une interprétation littérale en présence d'un texte clair**. Mais, comme évoqué en introduction, votre décision *Danglot*⁹ de décembre 2017 a semblé donner un tour nouveau à la question puisqu'au stade du règlement au fond, vous avez jugé que le maire pouvait légalement opposer un sursis à statuer alors qu'était en cause une procédure de modification du PLU. Compte tenu de cette décision, légitimement brandie par les parties dans leurs écritures, il vous faut donc vous interroger sur l'opportunité d'étendre, de façon prétorienne, le champ du sursis.

En première approche, force est d'admettre qu'une telle **solution harmonisante peut se prévaloir de deux arguments non négligeables à son soutien**. D'une part, éviter un télescopage entre un projet et le plan en gestation présente toujours un intérêt, même quand l'ampleur plus limitée des modifications apportées rend les conséquences de ce télescopage moins préjudiciable. D'autre part, dans un objectif de simplification, le législateur souhaite désormais faire¹⁰ de la modification la « procédure de droit commun » : il en a à cette fin étendu et objectivé le champ de façon continue. Aussi, pour accompagner cette valorisation tendancielle de la modification, il pourrait paraître logique de doter les collectivités, dans ce cadre également, de ce puissant instrument de sauvegarde qu'est le sursis.

⁷ CE, 10-10-1990, *Bolhosa*, n° 96805, A

⁸ V. l'article L. 123-5 dans sa rédaction issue de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 : « *Lorsque l'établissement d'un plan d'occupation des sols est prescrit, ou lorsque la révision d'un plan approuvé a été ordonnée, l'autorité administrative peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan* »

⁹ CE, 18-12-2017, n° 380438, B

¹⁰ Pour des développements sur ce point, v. *De quelques aspects relatifs aux nouvelles procédures d'évolution des PLU*, Construction – Urbanisme n° 2, février 2013, étude 2

Mais ces considérations d'opportunité ne sauraient suffire. Au-delà même de l'argument littéral, **déjà imposant**, il nous semble en effet que cette exclusion des modifications du champ du sursis correspond à l'intention du législateur, à la logique des textes et à la compréhension qu'en a la doctrine.

L'intention du législateur d'abord¹¹. En effet, d'une part, l'instauration du sursis se justifie par la volonté d'éviter que les choix urbanistiques majeurs envisagés par l'autorité planificatrice puissent être contrecarrés par des projets de la « onzième heure ». D'autre part, cette mesure de sauvegarde constitue aussi la contrepartie de la lourdeur procédurale encadrant l'élaboration ou la révision du PLU : c'est parce que de tels changements mettent du temps à aboutir qu'il est apparu nécessaire de prévoir un mécanisme spécifique afin de faire obstacle, pendant cette période de gestation, à l'apparition de projets qui leur seraient orthogonaux. Or, l'on s'aperçoit que ces deux considérations ne sont pas transposables à la modification, dans la mesure où celle-ci a été conçue comme une « *procédure d'ajustement technique du document d'urbanisme* »¹² pour faire aboutir rapidement des changements circonscrits. L'examen des travaux préparatoires révèle que c'est bien cette différence de nature qui a justifié que le législateur, lorsqu'il a créé la modification par la loi du 31 décembre 1976, décide ensuite de l'exclure du champ du sursis¹³.

La logique des textes, ensuite. En vertu de l'article L. 123-6 dans sa rédaction alors applicable, le sursis est opposable « *à compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme* »¹⁴. Or si un tel acte de lancement existe aussi pour la révision, qui doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal, il est en revanche absent de la procédure de modification, laquelle procède d'une initiative de l'exécutif local¹⁵. Il vous faudrait donc inventer une nouvelle borne, ce qui rendrait le saut prétorien encore plus significatif¹⁶.

La lecture qu'en donne la doctrine, enfin. D'une part, la solution que nous vous proposons correspond à celle retenue par l'administration, formalisée dans une récente réponse ministérielle du 19 avril 2018¹⁷. D'autre part, toutes les analyses des praticiens¹⁸ et des universitaires que nous avons pu identifier vont dans le sens d'une exclusion¹⁹ – d'ailleurs, votre décision de 2017 n'avait pas été sans susciter une certaine surprise parmi des commentateurs avisés de votre jurisprudence²⁰.

Au total, vous devrez donc **rectifier le tir par rapport à votre décision de 2017** – avec d'autant moins d'hésitations, nous l'avons dit, que son apport jurisprudentiel, cristallisé par sa

¹¹ V. *Le casse-tête de la modification et de la révision des POS*, A. Givaudan, RFDA 1988.123

¹² Conclusions F. Lambolez sur la décision : CE, 04-06-2014, *Commune de Magland*, n° 360950, B

¹³ (Cf. Rapport n° 1893 de l'Assemblée nationale (p. 12) et rapport n° 292 de Sénat (p. 51))

¹⁴ Désormais, depuis la loi n° 2017-86 du 27-01-2017, le sursis peut être opposé « dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du PADD » (L. 153-11)

¹⁵ V. sur ce point CE, 04-06-2014, *Commune de Magland*, n° 360950, B

¹⁶ Au demeurant, soulignons aussi que ce double standard entre élaboration/révision d'un côté, modification de l'autre, se retrouve dans d'autres dispositions : c'est ainsi que le sursis de régularisation prévu à l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme est réservée aux illégalités affectant l'élaboration et la révision du PLU – sans s'étendre à la modification. Cette analyse, qui nous paraît résulter de la lecture des textes, a récemment été confirmée par la CAA de Lyon : v. *Pas de sursis à statuer sur la modification d'un PLU*, AJDA 2020.1885

¹⁷ Réponse ministérielle à question écrite n° 377 (M. Masson) – JO Sénat Q 19 avril 2018, p. 1920

¹⁸ V. en ce sens également, les conclusions de F. Lambolez déjà évoquées

¹⁹ V. *Droit de l'urbanisme*, P. Soler-Couteaux et E. Carpentier, Dalloz, 6^e édition, §§ 647 et s. ; Fascicule 450-23, Permis de construire

²⁰ V. sur ce point : *Certificat d'urbanisme : les ambivalences de la jurisprudence*, E. Carpentier, AJDA 2018.640

mention aux Tables, ne portait pas sur cette question. Sur cette base, vous pourrez régler rapidement l'affaire appelée.

Est en cause **un permis délivré par le maire de Valence**, que plusieurs requérants ont attaqué sans succès devant le tribunal administratif de Grenoble puis devant la cour administrative d'appel de Lyon. En cassation, outre un moyen tiré du défaut de signature de l'arrêt qui s'avère manquer en fait, leur critique porte uniquement sur l'erreur de droit qu'aurait commise la cour en jugeant que l'existence d'une simple procédure de modification d'un document d'urbanisme en cours n'autorisait pas le maire à faire usage de la procédure de sursis. Compte tenu de ce que nous vous avons dit, vous pourrez écarter ce moyen et, par suite, rejeter le pourvoi.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 200 euros soit mise à la charge de chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du CJA.